

中国における高等教育管理体制の分権化と

大学の経営行動

東京大学客員研究員 劉 海波
中国華東師範大学

The Influence of Decentralized Administration System on the Behavior
of Government and Higher Education Institutions in China

Haibo LIU

After introducing the decentralized administration system of higher education institutions adjustment reform in the end of 1990's, the important influence on the behavior of government and higher education institutions is analyzed. As the system transformation from planning economy to market economy and the reconstruction of intergovernmental relationship in public sector reform, the province level local government has more enthusiasm to develop local higher education as political interest and meeting of the public need. The higher education institutions also expand their size under the government demand and considering their own need. The government power and market mechanism has mixed effect on the independence and autonomy of higher education institutions. The institutional isomorphism and the diversity of higher education institutions is a general characteristics of higher education development.

目次

はじめに

第1章 中国高等教育管理体制における政府権力の構造と利益関係

A 教育行政における政府の権力のレベルと高等教育機関の類型

B 国の高等教育発展政策の類型とその執行の過程

C 分権的なシステム構造と教育分野における地方政府同士の利益競争

第2章 高等教育機関の発展に対する政府と市場の影響

A 高等教育機関に影響する政府の手段:政策・財政・サービス

B 成長が高等教育機関にもたらした利益の分類

C 高等教育機関と政府との関係

D 高等教育機関の発展における社会・市場および政府からのプレッシャー

第3章 高等教育機関の発展における自由裁量と自律性

A 高等教育機関の自由裁量

B 高等教育機関の自律性

第4章 制度同型と高等教育機関の多様化

A 制度構造の統一性と高等教育機関の学校運営モードの類似性

B 異なる運営環境下における高等教育機関の多様性

結論

はじめに

1980年代以降、中国の高等教育は計画経済体制から市場経済体制への移行を経験していた。また、10年近くの急速な拡張を経て、高等教育在学者の規模は世界一になった。2006年に、全国の普通高等教育機関は1867校に上った。その中、四年制大学と三年制高等職業教育機関はそれぞれ、720校と1147校である。全日制の学生は1738.8万人で、普通高等教育機関1校当たりの在学者数は8148人¹⁾に上った。高等教育粗就学率は2000年の12.5%より9.5%上昇して、22%に達した。

高等教育の規模が拡張すると同時に、高等教育の管理体制も変化しつつある。1990年代末の政府の機能転

換と高等教育機関の統合と移管を経験してから、政府と大学の関係も再構築され、分権化の体制が既に来上がった。分権化体制の下で、政府と大学との関係はどのように変化し、どのように調整されたか、どのような特徴を持っているか、これは本論文で議論したい課題である。本論文は主に政府の分権化構造、政府と大学の行動パターンなどの側面から分析を進めることにする。

第1章 中国高等教育管理体制における政府権力の構造と利益関係

A 教育行政における政府権力のレベルと高等教育機関の類型

1. 政府の教育管理のレベルと職能

中国の行政システムでは、政府は中央政府、省政府、市政府及び県政府の四つのレベルに分かれている。高等教育管理体制では、主に機能を果しているのは中央政府と省政府である。両レベルの政府はそれぞれ管理の責務を果たし、省政府の調整が主とされている。中央政府はマクロ的な管理と重要な政策に責任を取ると同時に、少数の大学と高等職業教育機関を直接に管理する。省政府は省内の高等教育の発展に関する計画を立て、省内に立地する中央所管大学以外の大学をも管理する。

高等教育の管理に関して、各レベルの政府はレベルごと異なる職能と権力を持っている。中央政府は国の高等教育政策を作り、中央所管大学を中心に予算を配分する。地方政府は国の教育政策に基づき、地域内の高等教育政策を作り、地方所管大学を管理する。中央政府と地方政府の職能が異なるため、政策作りにおける権力の範囲と政策の執行における行動の特徴が異なる。教育部を例にすれば、1998年の政府の組織改革に関する規定によると、教育部は国務院の中で国の教育事業をマクロ的に管理する一政府組織である。省レベルの教育行政管理部門は一般的に教育厅あるいは教育委員会と呼び、その職能では、省内の教育をマクロ的に管理し、教育に関する国の方針、政策と法令を実施する。高等教育の管理における各レベルの政府の分担原則と地方の調整機能に基づいて、地方政府は常に中央所管大学の持つ資源を地域内の高等教育の諸資源に見なしている。

同じレベルの政府の内部でも、教育を直接に管理する教育行政部門があるし、それに関連する部門もある。中央政府を例にすれば、教育に関する具体的な事務は

教育部が管理するが、高等教育規模の計画、予算配分、卒業生の就職、学生ローンなど複数の部門の協力が必要な仕事もあるため、政府内部の企画、財政、就職管理、中央銀行などの諸部門が政策作りに共同で参画している。最も重要な関連部門には、国家発展改革委員会、財政部、人事部、労働と社会保障部、中国人民銀行、科学技術部などがある。また、省レベルの政府の中でも、それと似たような政府部門が高等教育に影響を及ぼしている。

2. 高等教育機関の分類

所管官庁によって、高等教育機関は中央政府の各省庁が直接に管理する「中央所管大学」と、地方政府が直接に管理する「地方所管大学」に分けられる。1990年代末の政府組織と職能の改革の過程には、高等教育機関は中央所管大学の地方政府への移管、統合、中央と地方の「共同建設」などの管理体制改革を経験した後、今相対的に安定した管理体制が出来上がった。2005年になると、中国の普通高等教育システムは、111校の中央所管大学、597校の四年制地方所管大学、1084校の二三年制の地方所管大学、合計1792校の普通高等教育機関からなっている²⁾。数でいえば、地方政府の所管する高等教育機関は中央政府の所管する高等教育機関よりはるかに多い。ただし、教育部が直接に管理する大学をはじめ、中央所管大学のほとんどは教育と研究のレベルの高い全国重点大学である。

B 国の高等教育発展政策の類型とその執行の過程

高等教育政策は、マクロ的な戦略的政策と基本的な事務的政策に分かれている。マクロ的な戦略的政策は、高等教育の任務、目標、発展の様式、発展の中心的な課題に関する国の計画と密接な関係を持ち、高等教育システム全体についての政策である。この類の政策は、常に、「中国教育改革・発展要綱」、「21世紀に向けての教育振興行動計画」、「職業教育の大発展に関する国務院の決定」のような、国の重要な教育政策と計画とともに現われ、教育部または国務院の名で発表されている。基本的な事務的政策は高等教育システム内部の教育研究と財政などの仕事にももので、教育部の中の各部局によって作られ、各部局の通達の形で公布される。

マクロ的な戦略的政策に関しては、一般に国務院が策定し、教育部が具体的に実施する。また、必要に応じて、国務院が各省庁の間で一定の調整を行う。こうした政策の実行は、国務院が各省政府に指示を出し、省政府が本省の教育厅などの関係部局に通達し、教育

表1 国の模範的な高等職業教育機関の発展に関する政策の策定と実施

マクロ的政策	事務的政策	政策の実行者とその職責	資金源
「職業教育の大発展に関する国務院の決定」(国発【2005】35号)	「国家模範的・高等職業教育機関の建設計画の実施と高等職業教育改革と発展を加速化する意見」(教高【2006】14号文件) 「国家模範的・高等職業教育機関建設計画の管理の暫定方法」(教高【2007】12号文件): 100校の高等職業教育機関を重点的に発展させる。	地方政府を中心として、中央政府が指導する。発展計画は中央政府、地方政府とプロジェクトを実施する教育機関がレベル別で管理する方式を取る。教育機関の管理を基礎、地方政府の管理を中心とする。	発展計画の専門項目資金は中央政府、地方政府とプロジェクトを実施する教育機関が共同で調達する。プロジェクト別で管理する。

出典：教育部関係政策文書より作成。

庁が具体的に実施する。具体的な事務に関連する政策は、必要に応じて、教育部が各中央省庁を組織し、その間で調整を行い、さらに関係政策を策定する。また、各中央省庁も自らの内部の各部局に国のマクロ的な戦略的政策を調達する。教育部などの中央省庁は所管する大学日常的な運営を管理している。特に、教育部は高等教育機関関連事務司(原語:高等教育機構工作司)を設け、具体的な事務について調整を行う。

例えば、「職業教育の大発展に関する国務院の決定」というマクロ的な政策に基づいて、「国家教育事業発展の『十一五』計画の要綱」は2006年から2010年まで国が職業教育を重点的に発展させると決めているため、高等職業教育は国の重要な政策になった。国は中央と地方が協力し合って、模範的な高等職業学院を発展させる計画を立てた。マクロ的な政策は国務院によって作られ、教育部と財政部が作った具体的な政策の実施方法を決め、教育部は具体的な実施におけるリーダーシップを発揮したのに対し、地方政府はそれに応じて役割を分担する。

C 分権的なシステム構造と教育分野における地方政府同士の利益競争

1. 地域間格差

中国の財政制度は中央と地方との税源分割制度(原語:分税制)をとっている。それゆえ、中央政府と地方政府は経済成長がもたらしてきた利益を争っている。全国各地域の持つ資源には大きな違いがあり、社会経済の発展では地域間のバランスをとっていない。いずれの地域も中央政府に地元により有利な政策の策定を期待するが、先進地域はより多くの自由裁量権をほしがるのに対して、後進地域は中央政府からのより多くの援

助をほしがっている。資源配分の方針と形式においては、いずれの地域も独自の利益を主張している。高等教育財政では、中央所管大学と地方所管大学はそれぞれの所管関係によって、中央政府と地方政府から予算を配分されている。財政資源における地域間格差があるため、高等教育の財政をサポートする各地域の能力は異なっている。

各地域の高等教育の発展にも大きな違いがあって、資源分布の不均衡と利益のアンバランスなどの問題が生まれた。例えば、全国の高等教育機関の学生募集では、各省が割り当てられた入学定員に基づいて四年制大学と二三年制の専科大学の合格ラインを省別で設ける。その結果、大学入学の合格ライン、特に重点大学の合格ラインには大きな省間格差が現われ、これが入学機会における地域間の不公平だと指摘されている。高等教育機関の持つ資源が比較的少ない省は、社会と家庭側からの圧力をかけられ、中央政府が資源配分における公平性を増進して、入学機会における地域間の公平性を促進することを常に要求している。

2. 高等教育の発展における地方政府のインセンティブとプレッシャー

地方の発展、政府のパフォーマンス、社会の生活満足度に対する高等教育の役割はますます大きくなっているため、地方政府は地元の高等教育の拡張に積極的な姿勢を示し、高等教育の発展の諸指標をめぐる地域間の競争を激化させている。まず、国と地方の発展における高等教育の役割はますます大きくなっている。既に知識経済社会の時代に入った今、経済発展のエンジンと地方文化の発展を支える重要な柱として高等教育機関は地方社会の発展に積極的な役割を果たしてい

る。それゆえ、地方政府は地元における高等教育機関の存在と発展を日増しに重要視するようになってきている。次に、高等教育の発展水準は地方政府のパフォーマンスを表わす重要な指標の一つである。近年、政府は改革の中で自らのパフォーマンスを非常に重視しているため、政府の公共サービスの重要な一環として教育は政府からの特別な注目を浴びている。中央政府と地方政府の五年に一度の発展企画と毎年の発展計画において、国や地方の高等教育発展水準は常に政府の主要な任務やパフォーマンスの指標とされている。特に、地方政府は経済と社会の発展水準における地域間の比較を行う際、地元の高等教育機関の数、在学者数などの指標を比較して、発展計画を立てる。その結果、高等教育の発展指標によって示される数字の高さばかり追求する状態になった。第三に、高等教育の供給の拡大に力を入れ、住民の高等教育への需要を満足させることは、政府の責任でありながら、政府にとってのプレッシャーでもあり、地域内の高等教育の規模の拡大における政府の原動力となっている。近年、公共分野の変化と公共利益の保障は各社会グループに注目されている。教育が人的資本への投資だという考え方は広く受け入れられている中、高等教育の経験は将来の就職とかわわっているため、一人っ子政策時代の親たちは子供の教育により多くの関心を寄せている。その結果、大多数の親と子供は大学進学を強く求めている。さらに、銘柄大学での学習経験は将来に強い競争力になるため、銘柄大学の影響力はますます大きくなっている。

3. 中央政府の政策の執行に見られる地方政府のプラグマティズム

教育政策における地方政府の自由裁量権は、主に地元の特徴に基づいた、高等教育に関連する諸資源の配置の効率化、地元の地方所管大学への予算の提供、これらの大学の管理に表れている。中央政府の政策の地元での実施においても、地方政府は地元の特徴に基づいて調整を行う。中国の各省の社会経済の発展水準は大きく異なり、東部、中部、西部という順で、経済資源が減っていくため、中央の高等教育政策の執行の過程では、地方政府には大きな柔軟性が必要である。中央政府の政策の効果に影響する場合、このような柔軟性は地方の利益から考えると、一種の地方プラグマティズムと言えらるだろう。

財力や高等教育への関心の度合いによって、各地方政府は中央政府の政策の執行においてやや異なった行動をとっている。国家助学贷款政策を例とすれば、

1999年中央政府は同政策を公表してから、各地方政府及び関係する銀行に対して貧困学生に助学贷款の提供と、学生の大学在学中における利息の地方政府の負担を要求した。しかし、一部の地方政府は財政難を理由として、必要な経費を十分に提供しなかった結果、一部の地域の学生が助学贷款を取得しがたい。

その他、中央政府の一部の政策の特徴は地方政府を苦しい立場に強いている。たとえば、「中央は政策を出し、地方はお金を出す」という言い方のように、中央政府が重視する各種の改革プロジェクトあるいは建設計画に関して、往々にして中央政府は案を作っていたが、高等教育の運営管理における分権体制によって、中央政府は中央所管大学だけに政策の執行に必要な経費を全額提供する。地方所管大学の必要な経費は、地方政府の財政支援に頼らなければならないが、地方政府の財政能力と予算に制限されて、必要な経費を提供しがたいため、よく政策の執行における失敗や変形をもたらしてくる。

第2章 高等教育機関の発展に対する政府と市場の影響

A 高等教育機関に影響する政府の手段:政策・財政・サービス

中央政府の高等教育機関への支援は主に以下の形で行われている。国家政策での高等教育の重要な地位に対する強調、高等教育機関の教育研究の質の向上に有利な政策を作ること、特に国家財政でプロジェクト計画の形で支援すること、例えば、一部の大学を重点的に発展させる「985工程」と「211工程」で重点大学に集中的に予算を配分すること。

地方政府は二つの面で高等教育に関連する諸資源を拡大した。一つは高等教育機関の設置と学生募集の規模を増やすことである。実行の段階で、省教育庁は教育部との交渉を通じて地元でのより多くの募集定員を獲得しなければならない。もう一つは地域内の中央所管大学への協力と補助金の提供を通じて、これらの大学に地元割り当てる定員の割合を拡大させることである。いま多くの中央所管の全国重点大学が地元割り当てる定員の割合は既に50%を上回っている。

地方政府の高等教育機関への支援は具体的に以下の形をとっている。経常費、研究費、特別補助金、教員育成費など、高等教育の予算を増やすこと。大学の新キャンパスの建設に土地を提供し、旧キャンパスの売却を斡旋し、特に地方政府は重点大学への土地の提供

に積極的な姿勢をとること。公立学校が銀行から借金をして新キャンパスを建設することを許可すること。大学の採用する教員の戸籍問題を解決し、優秀な人材を獲得しやすい環境を作ること。

B 成長が高等教育機関にもたらした利益の分類

1. 高等教育機関の利益

高等教育機関が成長を通して得られる利益は主に三つの類型に分けることができる。一つは大学の発展可能性で、主に大学が発展を通して将来到達できるレベルと規模を指す。大学の発展可能性は、二つの影響を受けている。一つは、政府の大学に対する位置づけの影響である。これは大学の教育研究のレベルと予算の規模を決めている。もう一つは、市場競争に応じる大学の努力である。近年の高等教育機関の拡大において、規模の比較的小さい高等教育機関は急速に拡大して、政府からの注目度を高めた。第二は大学の経済的需用である。これは経常費と施設費を含む大学の予算への需要を指す。特に、近年多くの高等教育機関は募集定員の規模を大きく拡大してから新キャンパスの建設を行ったため、巨額の借金を背負い、大学の運営資金が困窮状態に陥り、資金に対する需要は非常に大きい。第三は大学に対する政府と社会のよい評価である。政府と社会から得られた良い評価は大学の業績を示し、大学の期待にもかなっている。いま大学に対する公式な評価は、教育部が行った高等教育機関の教育活動の評価および一部の学科に関する評価のみである。その他、少数の民間機構が大学のランキングを作り、一部の大学や民間の注目を浴びている。

2. 高等教育機関の利益追求の示し方

成長の過程における高等教育機関の利益追求はその特徴によって二種類に分けることができる。一つは大学が政府に自らの需要を訴えるという公式な需要である。その中には、大学の発展戦略に対する認可、大学の予算要求への許可などが含まれている。このような利益追求は政府の大学に対する管理の基本的な内容で、政府の注目と重視を得やすい。もう一つは、正式なルート以外の方法を利用した非公式な需要である。政府の官僚や学外の関係者と情報交換を行い、大学の需要を伝える。

C 高等教育機関と政府との関係

1. 中央所管大学と政府との関係

中央所管大学は主に教育部と少数の専門性の高い省

庁によって管理されている。教育部の所管する74校の大学は、中国広播電視大学という社会人向けの高等教育機関を除いて、いずれも全国重点大学で、高等教育システムの中でランクの高い大学である。中国科学院の所管する中国科学技術大学など、他の中央省庁の所管する大学の中にも銘柄大学が多い。これらの大学は教育と研究の中堅であり、中央政府と民間に重要視されている。所管関係によって、これらの大学の学長と副学長クラスの人事、組織構造、学内財政、日常運営などは、すべて所管省庁によって直接に管理されている。所管する中央省庁はこれらの大学の学長などを任命して、少数のトップクラスの大学の学長を政府の高級幹部として中央政府の副大臣クラスに処遇する。その結果、大学のランクはより明確になっていると同時に、大学管理の官僚化傾向に対する民間の批判も招いた。予算の面では、これらの大学は中央財政によって保障され、経費の充足度が比較的高い。特に、「985工程」の指定校になった大学は潤沢な予算を確保している。

中央所管大学と地方との間には、「協和」と「共同建設」という関係がある。地方政府には省レベルの政府と立地する都市の市政府がある。中央所管大学は比較的ランクの高い大学であるため、地方政府にも重視されている。多くの地方政府はより数多くの中央所管大学を擁することを自慢にしている。しかし、1950年代の高等教育の地域的分布の調整によって、重点大学の分布はかなり偏っている。重点大学は主に少数の省に集中している。東部地域の省と中部地域の一部の省には、数多くの中央所管大学が分布している。また、1990年代以降の高等教育機関管理体制の改革において、多数の中央所管大学が地方に移管され、さらに大規模な統合と調整を経て、残った中央所管大学は各省の希少資源となっている。省レベルの地方政府は中央所管の重点大学に対して「共同建設」の形をとって、財政補助などの政策でこれらの大学へのサポートを強化し、連帯感を増進している。同時に、これらの大学に地元の高等教育の発展に協力することを要求する。具体的には、地元割り当てる定員の割合を増やすこと、研究成果を優先的に地元の企業に売却すること、地元の企業と産学連携を行うことなどが挙げられる。大学の立地する都市の市政府はこれらの大学とより密接な関係を持っている。市政府はこれらの大学の力を十分に利用して地元の社会経済の発展と文化の進歩を促進するために、省政府が大学に約束した優遇政策を実施すると同時に、産学連携、新キャンパス建設への用地の

提供などにも積極的に協力する。

2. 地方所管大学と政府との関係

地方所管大学は中央政府と直接的な所管関係がないため、中央政府の政策は省政府を通じて伝達される。公立の地方所管大学は地方政府が投資して作った高等教育機関で、地方政府に直接に管理されている。大学の学長などの幹部の任命、予算、キャンパス、規模と発展戦略などは、いずれも地方政府の管理下に置かれている。地方政府は地方所管大学の役割を大いに期待しているため、これらの大学を積極的にサポートしている。地方政府は地元の地方所管大学のレベルを高めるために、中央政府と同様に重点化政策をとり、地元の地方重点大学により多くの資金を注入する。民弁の高等教育機関も地方所管大学の一種ではあるが、政府のこの類の高等教育機関への管理とサービスは非常に限られ、予算も提供しない。それで、民弁の高等教育機関は政府に対して、公立の高等教育機関と同じ程度の管理とサービスを行うようと、常に働きかけている。

D 高等教育機関の発展における社会、市場および政府からのプレッシャー

1. 社会からのプレッシャー

高等教育機関の教育研究に対する社会の要求は、卒業生の質、経済発展の促進及び科学技術の革新への貢献などから現れている。1998年からの高等教育規模の大拡大により、ここ数年来高等教育機関の卒業生の数は急激に増加し、就職が一つの課題となっている。そして、就職問題に対する社会からの関心が高まっており、そのため高等教育機関は専攻構成の調整や、教育質の向上などのプレッシャーを抱えている。また、知識基盤社会の発展からすれば、企業は高等教育機関の革新的な研究成果に対する需要が高く、社会の中の様々な発展的な問題の解決方法の模索が迫られている。しかし、高等教育機関の研究レベル及びその成果は社会からの要求にまだまだ及ばないことは事実である。

2. 市場からのプレッシャー

高等教育機関を取り巻く外部市場として、進学市場(入口市場)、教員市場、研究応用市場、労働市場、金融市場等がある。市場は資源を配分する際に特有の規律を有しているため、高等教育機関は市場に適應していく必要があるだろう。市場競争は高等教育機関に大きなプレッシャーを与えている。それは、主に優秀な学生の確保の競争、教員をめぐる競争、科学研究の水

準や卒業生の質及び就職率の競争などに現れる。そうした中、重点大学は学校の教育水準を表す指標—例えば、中国科学院と中国工程院の院士の人数、各種政府の高次元の奨励の受賞プロジェクトの数、政府設置の高度優秀人材育成のポストの数、高次元の政府科学研究プロジェクトの数、科学研究プロジェクトの金額などを重視しており、一方、一般大学は入学定員の数や教育質などを重視している。

3. 政府からのプレッシャー

政府からのプレッシャーは、主に政府の各高等教育機関に対する管理要求からのプレッシャー、および教育の質と研究成果に対する評価のプレッシャーであろう。近年高等教育に関する各種の法規が次第に完備され、政府は高等教育機関の運営方式や教育成果、とりわけ高等教育機関の教育の質を重視している。例えば、90年代に始まった教学評価はすでに全国範囲に普及されており、各高等教育機関は評価に参加することが求められ、評価の結果は学校の発展政策に連結されている。そのため、各高等教育機関はこうした学校の名誉と前途に重大な影響を及ぼしている評価のために、大量の人力や物資を費やしている。それ以外にも、政府の各部門は高等教育機関の様々な面について評価を行っているため、高等教育機関は政府評価への対応に大変である。

4. 二種類の高等教育機関の環境の相違

政府と市場が混合した影響のもとで、高等教育の領域において、異なるレベルの高等教育機関は異なる政策と市場環境を有するようになり、中央所管大学と地方所管大学の発展環境に大きな格差をもたらしてしまっている。

政策環境の面において、政府は重点化政策を打ち出し、優れている学校や重点学校に対しては、教育や研究プロジェクトに優先的且つ高金額の投資を行い、それらの学校の順調な発展に力になっている。他方、政府が重視しない学校は、経費や教員や入学定員などの面において様々な困難に直面しており、市場の中で存続していく圧力が大きくなっている。中央所管大学は、財政の面において、地方所管大学より受けられる財政経費が多く、市場においても支援が比較的に多くなっている。学生一人当たりの教育費用を見ても、2004年中央所管大学は学生一人当たりの支出が24847.23元になっているのに対し、地方所管大学は12162.88元になっている。前者は後者の2倍になって

表2 2004年中央所管大学と地方所管大学の学生一人当たりの教育費支出の比較

(単位：元)

大学の種類	教育費支出				
	総合	事業経費支出			基礎建設支出
		総合	人件費	公用経費	
中央所管大学	24847.23	20461.90	8832.13	11629.76	4385.33
地方所管大学	12162.88	9796.43	4788.07	5008.36	2366.45

出典：中国教育部財務司 国家統計局社会科学技術統計司『中国教育経費統計年鑑2005』中国統計出版社 2006.4 P361

いる。事業経費や基本建設支出などの面においても同様の状況である(表2)。つまり、中央所管大学と地方所管大学の教育コストには大きな差があることがわかる。

卒業生の就職の面においても、中央所管大学と地方所管大学の格差は比較的大きい。中央所管大学は、進学市場や研究プロジェクト市場や資金などの面において地方所管大学より優れている。労働市場においても、中央所管大学の卒業生は有利な立場にたっている。とりわけ大都市の労働市場において、地方政府は中央所管大学一とくに「985プロジェクト」や「211プロジェクト」に入っている大学の卒業生を好んでいる。上海市を例に見てみると、上海市で就職し、上海の戸籍を得るために、卒業生たちは学校レベルや成績などをもとに評価を受けるが、重点高等教育機関の卒業生の評価結果は非重点高等教育機関の卒業生の評価結果より高くなっている。つまり、これは地方の選好を表しているが、これに対し、就職における教育機関の差別だという批判がある。

第3章 高等教育機関の発展における自由裁量と自律性

A 高等教育機関の自由裁量

高等教育機関の学校運営の自由裁量権は、主に『高等教育法』で定められ、学生募集(新生の募集計画の制定、各地区での学生募集の割合の調整)、教育(学科、専門の設置、カリキュラムの設定、教材の選択、教育活動)、科学研究(研究活動、技術開発、科学技術の交流と協力)、社会サービス、機構の設置(内部機関の設置、人員の配備)、教員の管理(教員の任命、専門職の招聘、給与の調整、奨励あるいは処分の実施)、学生管理(学籍の管理、奨励あるいは処分の実施、証明書

の発行)、経費管理(各種財産と経費の管理及び使用)などが含まれている。

公共行政の原理に基づき、高等教育機関は政府と共に協力し合って教育サービスを提供することになっており、政府と高等教育機関の関係は法律上平等な主体関係であり、高等教育機関は政府から独立しているとされている。しかし、政府は多くの権力を学校に譲っているのにもかかわらず、財政資源の分配、管理職の任命、学生募集の規模、教育方式などの面においては強く統制している。政府の高等教育発展に関する意思は、高等教育機関の各部分までに細分化されており、高等教育機関には十分な自由裁量がなく、政府の指示に従うことが多くなっている。政府の政策の多くは政治の安定の面をあまりに考慮した結果、補助政策が欠けたり、経済の法則に反したりすることもある。例えば、政府は公立高等教育機関の授業料の基準を定め、2000年から変動できないとし、家庭の経済負担を減らそうとしている。2007年夏食品価格が大幅に値上げし、それにより高等教育機関の食堂の値段も上がり、多くの高等教育機関の食堂においては校外企業に委託経営する方法を取っている。しかし、教育部は食堂の価格を値上げしないように要求し、また貧困学生に補助金を与えることを求めている。政府が相応の資金援助を行っていない状況のなか、食品の値上げによる損失は高等教育機関が自ら負担することが求められている。類似の様々な規定は、学校の経営に大きな困難をもたらしている。

高等教育機関の発展における自由裁量は、学校の発展戦略と学校の内部事務管理などの面に現れている。学校の発展方向及び発展戦略は、学校の校務委員会で決定し、教育及び研究の重点、計画及び目標などはすべて学校が自ら決定している。

B 高等教育機関の自律性

高等教育機関の自律性は、高等教育機関が国家の法律と法規を守り、教育と研究に関する規律に基づいて運営し、社会により良い教育サービスを提供することに現れている。しかし、高等教育機関も市場経済の環境の中の一つの主体であり、自己の利益を求め、ときには理性的に行動できない場合もある。それは以下のことからわかる。

一つは、高等教育機関の無謀な行動である。それは学校キャンパスの建設、銀行ローンなどの面で現れている。高等教育機関は競争力を高めるため、自らの財政能力を考えずに、無謀に新キャンパスを拡大している。学校によっては、新キャンパスの面積はあまりに大きく、土地の浪費になってしまい、銀行ローンの返済ができない原因にもなり、財政危機を引き起こすケースもある。

もう一つは、高等教育機関の競争の功利化傾向である。一部の学校は教員の水準を高めるため、一般的な教員訓練以外にも、高額な給与で他大学の教授を招聘しているため、優秀な教員をめぐる競争が起きており、経済的に発展が遅れている地域の優秀な教員が経済発展の進んでいる地域に、非重点大学の優秀な教員が重点大学に流れてしまい、重点大学の間でも優秀な教員を奪い合う競争が起きている。これらのことは教員の安定に不利な影響を与えている。

また、市場への適応力が欠けており、リスクを背負っている。目下高等教育をめぐる市場は多くの面において十分に整備されておらず、情報も十分に流れていないため、高等教育機関は市場経済の法則のもとで運営するのに慣れておらず、経営において規範に反することをやってしまうこともある。例えば、天津大学は株式市場に投資し、巨額の損失を被ることとなった。

ガバナンスを見てみると、高等教育機関は党委員会の指導のもとでの学長責任制をとっており、重大な意思決定は党委員会が行い、重大な事項に関しては職員代表大会に通達するか、あるいは職員代表大会の許可を得て実行することとなっている。高等教育機関によっては、理事会を設立し、社会各業界からの参加を求めているが、多くの理事会は学校のコンサルティング部門としての機能を有しており、学校のために社会のネットワークを作り、社会からのより多くの支援を得るための部門であり、学校の意思決定の部門ではない。高等教育機関は政府部門からの監督を受けており、政府の各部門は様々な検査を行い、学校の規範的な管理を監督している。しかし、高等教育機関が自律性やコン

トロール能力を高め、無謀な行動や過度の功利を求めることを防ぎ、自ら是正する能力を持つことができるためには、今後次第に管理構造を改善すべきである。

第4章 制度同型と高等教育機関の多様化

A 制度構造の統一性と高等教育機関の学校運営モードの類似性

まず、政府構造と政策の統一性から見てみよう。政治上単一制の国家である中国は、政治上高度に統一されている。中央政府は地方政府に対して絶対的な指導権を持っており、地方政府は中央政府に対して政治上高度の一致性を維持することが求められている。そのため、中央政府の政策は国家全体の政策の終結であり、中央政府の政策及びその調整は各レベルの政府の関心の重点になっている。教育の分野においても、教育が一定の政治的属性を持っているため、教育に関する重大な政策は常に中国共産党中央委員会と中央政府の共通の意志を現している。そのため、中央の政策は常に党と政府の共通文書あるいは共同決定形式を通じて下級政府に通達している。例えば、『中国共産党中央の教育体制改革に関する決定』(1985年)、『中国教育改革と発展綱要』(1993年)、『中国共産党中央国務院の教育改革の深化と「素質教育」の全面推進に関する決定』(1999年)などが挙げられる。中央政府の政策決定の過程と伝達方法は、国家の方向と高度の一致性を維持している。そのため、各レベルの政府は中央政府の関連政策の言葉を模倣しており、形式上類似している。

次に、政府の管理パターンの単一性と同一性について見てみよう。長期的な計画経済の管理形式の影響により、政府は高等教育の管理において様々な面で統制していたため、各高等教育機関の運営モードが類似している結果をもたらしている。市場経済体制のもと、政府の機能はミクロ的な管理からマクロ的な管理に転向している。しかし、こうした転換は漸進的な過程であるため、高等教育機関は現在依然として政府の統一化の影響を受けている。政府の政策の多くは具体的であり、強制的である。学校名称の規範や、専攻名称の統一規定、毎年増加可能な専攻の数、教授資格の許可(重点大学はレベルが高いため、自分で評定できる)、教授と準教授の比例、教材の選択、学生の卒業時間などの面において特定の規定を定めている。例えば、高等教育機関に対する政府の財政支援は重点化政策をとっているが、重点化政策の多くは学校を単位としており、優秀な学科の競争を単位としているわけではない。そ

のため、各大学は関連政策に基づいて調整を行い、関連の経費をめぐって競争している。各学校の行動—例えば、重点学科の名称や内容、教員養成の方法、さらには学校拡大の形式などにおいて、高度の類似性を現している。

教育消費者の需要の類似性について見てみよう。高等教育の市場メカニズムはすでに形成されている。教育は一種のサービス業であり、学生は教育の消費者であるという考え方が重視され始めている。しかし、高等教育の需要は決して正常とはいえない。多くの高等教育を受けることができる学生は四年制大学を希望しており、職業教育を行う三年制の職業技術学院には行きたがらない。また、多くの学生は就職の有利さから実用性のある専攻を希望しているため、高等教育機関の専攻において人気専攻と不人気専攻の差が現れるようになってきている。高等教育機関も専攻設置や専攻構造の調整において、学生の就職の問題を考慮し、人気専攻を設置することに力をいれているため、高等教育機関における専攻の類似性が現れている。

政府構造と政策の統一性、政府の高等教育機関の管理パターンに対する単一化と統一性、および市場における学生の需要の単一性は、高等教育機関の構造と運営モードの類似性をもたらす重要な要因であり、それにより学校は自己の管理特色を形成しにくくなっている。

B 異なる運営環境下における高等教育機関の多様性

分権化体制のもとで、地方所管大学の運営形式は多様化している。地域の特徴が異なるため、地方政府が高等教育の発展に対する態度や方法に差異が存在する。その差異は管理の考え方や管理方法に現れている。その地域の状況を考慮し、様々な政策や方法を通じて高等教育資源を獲得することで、地方所管大学の発展に相応の影響を及ぼしている。例えば、陝西省は西部の経済発展が遅れている地域に位置されており、政府の財政援助がより多くの公立高等教育機関の迅速な発展を支えることができないため、西安市においては大規模の民営高等教育機関が多く存在しており、一つの特色になっている。浙江省は高等教育の規模を拡大させるため、民営の高等教育機関の発展を励ます政策を定め、公立の高等教育機関に企業と共同に学校を運営することを励ましていたことにより、次第に独立学院という運営モードを形成するようになった。

また、高等教育の国際化は高等教育機関の対外開放を促し、新しい活力を生み出している。現在高等教育

の国際化はすでに一つの流れになっており、学校運営の国際的協力は教育の質を高めるのに有効で、各レベルの政府から支持を得ているため、多くの高等教育機関は共同の運営プロジェクトを進めている。連合で専攻を設置すること、国外の教材を採用すること、国外の大学の教員を招聘し、専門講座を開くことなどがある。運営レベルからみれば、中央所管大学はレベルが高いため、対外協力の高等教育機関のレベルも高く、多くはMBA課程などのような大学院課程レベルのプロジェクトである。

社会からの需要の多様性は、高等教育機関の教育形式の分化を促している。社会の高等教育に対する需要は多様である。とりわけ、知識経済時代に入ってから第三産業の発展及び企業の科学技術の進歩は、高等教育機関に人材供給や産学連携を求めようになっている。そのため、高等教育機関と社会との関係はますます緊密となり、人材育成の目標や育成方法においても多様化の趨勢を現している。

結論

政府の分権管理のなかで、異なったレベルの政府が高等教育の発展において同じ方向を示しているが、地方政府は地方の利益をより重視している。

中央所管大学と地方所管大学には異なる政策環境と資源獲得方法がある。中央所管大学は中央からの財政保障があるが、地方所管大学は財政状況が全体的に好ましくない。地方所管大学の中でも、地方が重点的に援助している大学は財政が比較的が良い。

政府・市場と高等教育機関の関係からすれば、政府は依然として高等教育機関に対し、強力な統制を有しており、高等教育市場はまだ十分に完備されておらず、市場メカニズムが合理的に機能するためには多くの条件が必要である。

高等教育機関の自由裁量は、政府が管理方式をいっそう改革し、政府の高等教育機関に対する過剰な干渉を減らすことを必要としている。高等教育機関の自律性は、法人の管理構造と市場での行動の面において更なる改善を求めている。

註

- 1) 中国教育部2007年5月に公布した『2006年全国教育事業発展統計公報』による。
- 2) 教育部発展企画司編『中国教育統計年鑑・2005』(人民教育出版社、2006.9) p.17による。

参考文献

- 蔡克勇 著『20世紀の中国高等教育(体制卷)』高等教育出版社 2003
中国国家教育发展研究中心 編 『中国教育緑皮書：中国教育政策
年度分析報告』教育科学出版社 2000～2006
- Clark B, R., "The Higher Education System" University of California,
1983
- Lorraine M. McDonnell, Richard F. Elmore 1987 Getting the job
done: alternative policy instruments. Educational Evaluation and
Policy Analysis, 9, 2- pp.133-152
- DiMaggio, P. J., Powell W. W., 1983 The iron cage revisited: institu-
tional isomorphism and collective rationality in organizational
fields, American Sociological Review,48,2, pp.147-160.